RESEARCH HIGHLIGHTS

January 2004

Socio-economic Series 04-002

RESIDENTIAL INTENSIFICATION CASE STUDIES: MUNICIPAL INITIATIVES

Introduction

For the last 50 years, development patterns in Canada have emphasized building out onto greenfield lands at the urban edge at a rate that has outstripped the rate of population growth. This development pattern has resulted in the loss of farmland and natural areas, rising car dependency and traffic congestion. Moreover, many municipalities lack the resources to pay for the infrastructure needed to support expansion into greenfield areas.

One of the ways municipalities have sought to address these issues is through residential intensification, i.e., encouraging housing development in existing urban areas where infrastructure and transit services are already in place. Infill development, adaptive reuse, brownfield redevelopment, lot splitting and secondary suites are examples of intensification that can result in the following:

- Reduce infrastructure costs;
- Use land more efficiently;
- Preserve rural and natural areas outside existing urban boundaries;
- Revitalize urban areas in decline; and
- Create more transportation choice through easier access to daily destinations like work, shopping and entertainment (e.g., mixed-use, pedestrian- and transit-oriented neighbourhoods).

Despite the considerable potential benefits, intensification faces a series of practical challenges, described in Part 2 of this study on residential intensification in a separate CMHC report which presents case studies of built projects from across Canada:

- **Higher development costs**—A number of factors can increase the costs of intensification projects. According to developers interviewed for the built-project case studies, these factors include high land costs, difficulty of obtaining financing due to perceived risk, higher construction costs (e.g., paying for road closures, crew parking, extra security, compensation to neighbouring property owners for blasting damage or overhead crane swings, higher insurance premiums, etc.) On brownfield sites, costs escalate due to the need to decontaminate the site before development can take place.
- **Neighbourhood opposition**—There is often considerable opposition to intensification projects, often relating to perceived threats to property values, incompatible building scale or character, blocking of sunlight, as well as parking and traffic problems. This barrier is likely to be most salient with respect to infill development in low-density residential areas but can affect other forms of intensification as well.
- **Regulatory issues**—For certain types of intensification (e.g., adaptive reuse of existing buildings or adding suites to existing houses) building and fire codes may pose a serious obstacle to development. Parking requirements can make intensification projects in the downtown area prohibitively expensive. Zoning bylaws often impose maximum densities that prevent higher-density infill projects.

Purpose

This study aims to profile successful examples of municipal initiatives that have helped to overcome obstacles such as these, either by removing barriers or providing positive incentives. Most importantly, they have resulted in concrete results "on the ground," in that they have helped trigger or facilitate projects that may not have otherwise gone ahead. This study is intended to be of

63337

CMHC SCHL

HOME TO CANADIANS

Canada

use to municipal officials and other stakeholders across the country who may be looking for mechanisms with which to encourage intensification.

Part 2 highlights examples of successful built projects from the perspective of the developers, occupants and municipal planners involved in the projects.

Approach

The report profiles 12 case studies of local initiatives that support intensification. In order to ascertain the information most needed by potential audience members, municipal officials in four locations across the country were contacted and asked for their input regarding their information needs for such a report.

The project proceeded by identifying a list of over 50 potential intensification measures through a telephone survey of about 40 Canadian municipalities. From this list, 12 measures were chosen for detailed case study. The selection attempted to strike a balance between regional representation, different urban contexts (e.g., downtown, waterfront, suburban, brownfield) and different types of intensification targeted (e.g., redevelopment, infill, adaptive reuse), while presenting innovative examples that stimulated the creation of new housing units.

The 12 initiatives are summarized in Table 1. They can be categorized as:

- regulatory
- relating to the planning process, or
- involving financial incentives.

Three studies fall in each of the first two categories and six fall into the last category.

The research team interviewed the officials most familiar with the selected initiatives. Respondents were asked to provide information on the following topics:

- policy overview and background;
- policy process;
- stakeholder response;
- financial issues;
- barriers;
- outcomes;
- overall evaluation;
- reproducibility;
- supporting documentation; and,
- contact information.

In most cases, a developer involved in one of the projects resulting from the initiative was also contacted for certain data.

Findings and conclusions

The case studies show that municipalities in partnership with local stakeholders and/or senior governments can significantly contribute to the intensification of existing urban areas using a wide variety of instruments. Although all of the case studies were successful to one degree or another, the impacts of the various measures varied according to the amount of time they have been in place, the geographic scope of the measure, the type of measure, supporting policies, and so on. Thus, the contribution of the measures to increased residential development in the targeted areas varied from several dozen units (e.g., Saskatoon, Cambridge, Winnipeg) to thousands of units (e.g., Toronto, Ottawa).

The diversity of goals, policy conditions and outcomes among the case study initiatives provide a rich vein of experience from which lessons can be mined. Needless to say, these lessons need to be interpreted and filtered in order to judge their relevance to the local circumstances of the reader.

- **Emphasize financial returns**—One feature that helped "sell" these initiatives to politicians and the general public was the fact that they were predicted to have long-term positive impacts on the financial health of the cities involved. Program expenditures by municipal governments were usually relatively low, administrative arrangements were simple and the return to the municipality in the form of increased property tax revenues was expected to be large. Most of the programs paid for themselves within a few years and then provided a net revenue stream to the municipality.

Figure 1: Angus Shops, brownfield redevelopment in Montreal. Source: CP Real Estate

106-02809/

- **Link intensification initiatives to other policy goals**—The initiatives achieved widespread buy-in because they were clearly linked to other important goals that enjoyed wide popular and stakeholder support. For example, in many cases, intensification was linked to downtown revitalization, efficient use of public funds for infrastructure or the retention of heritage buildings.
- **Choose effective public consultation techniques**—The case studies also revealed the importance of effective consultation techniques to achieve widespread acceptance or support for the measures. In the case of accessory suites in Guelph, for instance, the municipality used an innovative approach including visualization of outcomes in order to relieve anxieties about potential impacts. To ensure broad public support for lot splitting, Richmond put a certain amount of decision-making power in the hands of local residents by surveying their opinions before proceeding with regulatory changes. The financial measures used in six of the case studies did not require extensive public relations campaigns as they were directed towards a receptive clientele of developers and builders who would directly benefit from the incentives offered. Nonetheless, even in these cases, the initiatives were usually introduced in response to recommendations made by stakeholder task forces or other consultation mechanisms. This ensured that the target group genuinely wanted the program and that it was shaped in a way that would be of optimal use to them.
- **Work with the market**—Although these measures represent a form of government intervention in the housing market, it is clear that no measure can succeed unless it works in conjunction with larger economic forces. Thus, for example, the downtown revitalization and brownfield redevelopment measures described in this report could not have succeeded in the absence of a latent demand for housing in these areas and larger changes that contributed to the attractiveness of these areas for residential development. Thus the initiatives acted more as intensification facilitators rather than as lone triggers. Programs that attempt to force change in a market not ripe for change will likely fail.
- **Find a policy champion**—A strong, committed individual can inspire new ways of looking at things. In about half of the cases studied, a champion was identified with the adoption and successful implementation of the policy. In some cases, it was a political leader, such as a mayor or councillor (e.g., Toronto, Ottawa and Winnipeg) and in other cases, it was a city official (e.g., Calgary).
- **Keep political costs low**—Most of the initiatives profiled in this report focused on forms of intensification that were not expected to cause intense public controversy and used policy instruments, like financial incentives, that resulted in win-win situations. Three of the initiatives (Richmond, Calgary and Guelph) involved intensification of existing low-density residential areas—usually a politically difficult proposition—but in each case, great effort was taken to ensure that public concerns would be genuinely addressed in the design of the policy and that political risks in adopting the measure would be low.
- **Create a supportive municipal policy environment**—Most of the initiatives presented in this report would likely have been less successful if they had not been implemented in a supportive municipal policy environment. Typically, this policy environment was prepared in advance through public discussions related to high-profile studies or task forces on urban problems (like the decline of a downtown or the need to provide a wider range of housing opportunities) and then translated into community plans that laid out the policy basis of the initiative and linked it to other strategic goals. Such "high-level" policy statements allowed proponents of the initiatives to advance their causes both in discussions with other stakeholders and in the public debate surrounding adoption of the initiatives. Furthermore, the initiatives described in the report were often complemented by other municipal initiatives. For example, the marketing of vacant lots in North Vancouver was facilitated by municipal investments in improving the cultural and human services in the target area, improved transit and pedestrian facilities and so on.

continued on page 6

Figure 2: 123 Princess St., adaptive reuse in Winnipeg

Table 1: Summary of Municipal Initiatives

Type/Setting of Intensification	Municipality	Title	Description	Implementation Date	Results	Agency Type	Initiative Type
Suburban infill	Richmond, BC	Single Family Lot size Policy Process	The process allows suburban lots to be split into two lots by setting an area-wide policy with considerable input from affected property owners.	1989	522 new suburban lots have been created over the lifetime of the policy.	Municipal	Regulatory
Urban infill	North Vancouver, BC	Marketing of City-owned Properties	City-owned lands in a former industrial area are marketed, rezoned and tendered out by the City for redevelopment by private developers. A new neighbourhood is emerging.	1998	Two projects completed with a total of 114 housing units and another project of 266 units currently underway. Potential for 1200 units in total.	Municipal	Planning process
Neighbourhood infill and redevelopment	Calgary, AB	Planning Mediation Program	Aids City staff and Councillors in managing land use and development related conflicts by allowing the use of trained third party contract mediators and facilitators in resolving disputes.	1998	Several (including larger and smaller) intensification projects have gone ahead after successful mediations.	Municipal	Planning process
Downtown revitalization	Saskatoon, SK	Downtown Housing Incentives	Original program provided a tax abatement that is phased in over five years (100% exemption for first year, 80% for 2nd year, and so on) for new rental housing in the downtown, and a 50% rebate of the building permit fees on the residential portion of any new development in the downtown.	First implemented in 1999 and modified in 2002 to a 100% tax exemption for five years to apply to all housing not targeted to specific types of residents (such as seniors).	Two projects with a total of 104 rental units.	Municipal	Financial
Downtown revitalization	Winnipeg, MB	CentreVenture Development Corporation	Provides public assets to a privately managed, arms-length body with authority to transact deals, provide incentives, do land assembly, and lobby for changes in policies. It focuses on revitalizing the downtown area of Winnipeg, including the stimulation of housing construction, through loans, loan guarantees, and tax credits as well as non-financial means.	1999. Program was renewed and expanded in 2002.	To date, CentreVenture has provided financial support to four separate residential or mixed-use projects for a total of 77 units.	Private-public partnership created by municipality	Financial
Brownfield redevelopment	Cambridge, ON	Contaminated Sites Grant Program	Grants of up to 100% of restoration costs for all new development on contaminated properties in the core areas (up to a maximum of $1,500 per residential unit and/or $10 per square metre of gross floor area).	1999. In 2001, the amount payable was increased to 100% of restoration costs, up to a maximum of $1,500 per residential unit.	One project has been awarded a grant under the program, involving 82 townhouse units that have been constructed or are nearing completion. A further 138 apartment units are planned as a second phase of this project.	Municipal	Financial

Summary of Municipal Initiatives continued

Type/Setting of Intensification	Municipality	Title	Description	Implementation Date	Results	Agency Type	Initiative Type
Adding accessory apts. in low-density residential areas.	Guelph, ON	Accessory Apartments Policy	Official plan and zoning by-law changes premitted accessory units as of right in all low-density areas of the city. Registration process was made simple and free.	1994-95	An average of 75 new accessory apartments built and registered per year, for a total of 600 units since 1995	Municipal	Regulatory
Adaptive re-use, redevelopment and infill in 2 downtown industrial areas	Toronto, ON	The "Kings Regeneration" Initiative	A relaxation of planning and zoning requirements in two former industrial areas near downtown Toronto. The flexible zoning in these districts permits almost any residential, live/work, commercial and light industrial use.	1996	Eighty-six development projects are either built, under construction or are being planned in the two areas. Once built out, these projects will add 7,040 housing units.	Municipal	Regulatory
Downtown revitalization	Ottawa, ON	Exemption from Planning and Development Fees	Residential development in the downtown area is exempt from development charges, building permit fees, planning application fees and the requirement to pay for parkland.	Original program established 1994, expanded in 2000 and again in 2002.	64 housing projects and about 4,300 units either built, under construction, or in the approvals process in the downtown area.	Municipal	Financial
Brownfield redevelopment	Montréal, QC	Urban Contaminated Sites Rehabilitation Program - Revi-sols	Revi-sols was designed to spur revitalization of urban areas through the rehabilitation of contaminated sites with strong potential for re development. The program contributes 50% of the eligible clean-up costs.	1998, modified in 2000, renewed in 2002.	Since 1998, 132 development projects in Montreal have had their site clean-up costs subsidized through the Revi-sols program. Of this number, 58 projects have included residential uses for a total of 5,624 dwelling units built, under construction or in the planning pipeline.	Provincial program delivered through municipality	Financial
Neighbourhood adaptive re-use, infill and redevelopment	Québec City	Development and Revitalization Fund	The City of Quebec, first operating through a non-profit municipal corporation and then directly though its own housing department, has provided financial assistance in the form of loans, loan guarantees, and subsidies to property owners in the central area in order to stimulate development, including the improvement and expansion of the housing stock.	1991. Revised in 2000 and expanded in 2002.	Since 1991, 555 residential units have been created through new construction, conversion of non-residential or extensive renovation of existing residential buildings.	Municipal	Financial
Waterfront infill and redevelopment	Halifax, NS	Waterfront Development Corporation	The corporation owns significant waterfront on Halifax Harbour and oversees its planning and development. It has helped transform the waterfront from a desolate area into a vibrant mixed-use destination and living area.	1976	609 residential units have been built and a further 150 are now under construction with more being planned over the next five years.	Provincial crown corporation working in collaboration with municipality	Planning process

continued from page 3

- **Provincial policies enable or support local initiatives**—The success of most of the initiatives described in this report depended on the existence of suitable provincial policies or programs. This could take the form of provincial legislation setting out regulatory requirements (e.g., environmental quality acts governing the clean up of contaminated sites) enabling legislation (e.g., that provided municipalities with the legal authority to offer incentives) or provincial funding programs. Even with supportive provincial policies, intensification must also be supported by municipal planning, zoning, approvals and council decisions.
- **Monitoring can consolidate support for a program**—Almost all of the initiatives described here were closely monitored to track impacts on the ground. Having data to illustrate the success of the measures in achieving the policy goals helped consolidate support for the measures and contributed to their renewal by council or provincial decision-makers and, in some cases, provided arguments for expanding the geographical scope of the measures.

CMHC Project Manager: Susan Fisher

Research Report: Residential Intensification Case Studies: Municipal Initiatives

Research Consultant: Ray Tomalty, Co-operative Research and Policy Services

Housing Research at CMHC

Under Part IX of the *National Housing Act*, the Government of Canada provides funds to CMHC to conduct research into the social, economic and technical aspects of housing and related fields, and to undertake the publishing and distribution of the results of this research.

This fact sheet is one of a series intended to inform you of the nature and scope of CMHC's research.

To find more *Research Highlights* plus a wide variety of information products, visit our Web site at

www.cmhc.ca

or contact:

Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

Phone: 1 800 668-2642
Fax: 1 800 245-9274

OUR WEB SITE ADDRESS: www.cmhc.ca

Although this information product reflects housing experts' current knowledge, it is provided for general information purposes only. Any reliance or action taken based on the information, materials and techniques described are the responsibility of the user. Readers are advised to consult appropriate professional resources to determine what is safe and suitable in their particular case. CMHC assumes no responsibility for any consequence arising from use of the information, materials and techniques described.

60975

LE POINT EN RECHERCHE

Janvier 2004

Série socio-economique 04-002

ÉTUDES DE CAS SUR LA DENSIFICATION RÉSIDENTIELLE : INITIATIVES MUNICIPALES

Introduction

Au cours des 50 dernières années, le développement urbain au Canada s'est surtout caractérisé par la construction en périphérie, sur des sites nouveaux, et à une cadence supérieure au taux de croissance démographique. Cet étalement urbain a occasionné la perte de terres cultivables et d'espaces naturels, une dépendance accrue à l'égard de l'automobile et un encombrement des voies de circulation. En outre, nombreuses sont les municipalités qui ne disposent pas des ressources financières pour absorber le coût des infrastructures nécessaires au soutien de l'étalement dans les nouveaux secteurs.

La densification résidentielle est l'une des façons que les municipalités ont adoptées pour solutionner ces problèmes. Il s'agit d'inciter la construction d'habitations dans les zones urbaines existantes qui disposent déjà d'infrastructures et de services de transport. L'édification sur des terrains intercalaires, la conversion de bâtiments, le réaménagement d'anciens terrains contaminés, la subdivision des lots et l'aménagement d'appartements accessoires sont des moyens de densification susceptibles d'aider à l'atteinte des objectifs suivants :

- une réduction des coûts d'infrastructures;
- une utilisation plus efficace des terrains;
- la conservation des zones rurales et naturelles à l'extérieur du périmètre des villes existantes;
- la revitalisation des zones urbaines en déclin; et
- la mise en place d'un choix plus varié de modes de transport en facilitant davantage l'accès aux destinations quotidiennes comme le travail, les emplettes et les activités de divertissement (par exemple, des quartiers à usages mixtes, d'accès facile pour les piétons et les transports en commun.)

Malgré les avantages considérables qui peuvent en découler, la densification se heurte à plusieurs problèmes d'ordre pratique décrits dans la partie 2 de la présente étude; ces problèmes font l'objet d'un autre rapport de la SCHL qui porte sur des études de cas touchant des projets réalisés dans diverses régions du Canada.

- **Coûts de construction plus élevés —** Plusieurs facteurs peuvent accroître les coûts de projets de densification. Selon des promoteurs interrogés en marge des études sur des projets réalisés, ces facteurs comprennent notamment le coût élevé des terrains, la difficulté d'obtenir du financement en raison du risque perçu, les coûts plus élevés de construction (par exemple, les frais de fermeture de routes, le stationnement du personnel, la sécurité accrue, la compensation des propriétaires du quartier en cas de dommages attribuables au dynamitage ou au déplacement de grues en hauteur, les primes d'assurance plus élevées, etc.) Dans le cas des sites contaminés, les coûts augmentent aussi en raison des travaux de décontamination des lieux qui doivent être exécutés avant le début de la construction.

63338

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

- **Opposition des résidents du quartier —** Les projets de densification font souvent l'objet d'une vive opposition, souvent en raison du risque apparent de diminution de la valeur des propriétés, de l'échelle ou de la nature incompatible du bâtiment, de l'obstruction au passage de la lumière du soleil, ainsi que de problèmes de stationnement et de circulation. Cet obstacle est probablement le plus important quant à la construction par édification sur des terrains intercalaires dans des zones résidentielles de faible densité, mais il peut aussi avoir une incidence sur d'autres formes de densification.
- **Réglementation —** Les codes de sécurité incendie et de construction de bâtiments peuvent poser un obstacle sérieux à la réalisation de certains types de projets de densification résidentielle (par exemple, pour la conversion de bâtiments existants ou pour l'ajout d'appartements accessoires dans des maisons existantes). Les besoins de stationnement peuvent aussi rendre prohibitifs les coûts de projets de densification résidentielle au centre-ville. Souvent, les règlements de zonage imposent des limites de densité qui empêchent la réalisation de projets d'édification sur des terrains intercalaires de plus grande densité.

Objet

La présente étude vise à mettre en relief certaines réussites en matière d'initiatives municipales qui ont permis de surmonter des obstacles de ce genre, soit par l'élimination des obstacles, soit par le biais d'incitatifs financiers. Le plus important est que ces initiatives ont donné lieu à des résultats concrets « sur place » en aidant à lancer ou à faciliter la réalisation de projets qui autrement n'auraient pu aller de l'avant. Le document se veut un outil de référence pour les hauts fonctionnaires municipaux et d'autres intervenants de partout au pays qui recherchent des mécanismes favorisant la densification résidentielle.

La partie 2 met en évidence des exemples de projets réalisés avec succès du point de vue des promoteurs, des occupants et des urbanistes ayant participé aux projets.

Méthode

Le rapport décrit 12 études de cas sur des initiatives locales favorisant la densification résidentielle. Afin de confirmer les renseignements dont les membres des auditoires potentiels ont le plus besoin, on a communiqué avec des hauts fonctionnaires de quatre municipalités canadiennes et on leur a demandé de donner leurs commentaires concernant les renseignements qu'ils jugeaient nécessaires pour un rapport de ce genre.

En marge du projet, on a d'abord établi une liste de 50 mesures possibles de densification par le biais d'un sondage téléphonique auprès d'une quarantaine de municipalités canadiennes. À partir de cette liste, on a retenu 12 mesures devant faire l'objet d'une étude détaillée. Avec ce choix, on a tenté de trouver un juste équilibre entre la représentation régionale, différents contextes urbains (p. ex., centre-ville, zone riveraine, banlieue, terrains contaminés) et différents types de projets de densification (p. ex., réaménagement, édification sur terrains intercalaires, conversion), tout en présentant des projets novateurs ayant stimulé la construction de nouvelles unités d'habitation.

Les 12 initiatives sont décrites brièvement au tableau 1. Elles peuvent être réparties selon les catégories suivantes :

- réglementaire
- en marge du processus de planification, ou
- comportant des incitatifs financiers.

Trois études de cas se retrouvent dans chacune des deux premières catégories et six dans la dernière.

L'équipe de recherche a interrogé les fonctionnaires le plus au fait des initiatives choisies. On a demandé aux répondants de fournir des renseignements sur les sujets suivants :

- aperçu de la politique et contexte;
- processus d'élaboration de la politique;
- réaction des intervenants;
- enjeux financiers;
- obstacles;
- résultats;
- évaluation globale;
- reproductibilité;
- documentation justificative; et
- information sur la personne-ressource.

Figure 1 : Les usines Angus, réaménagement sur des sites contaminés à Montréal. Source : CP Real Estate

Dans la plupart des cas, afin d'obtenir certains renseignements, on a aussi communiqué avec des promoteurs ayant participé aux projets en marge de l'initiative.

Constatations et conclusions

Les études de cas montrent que les municipalités, de concert avec des intervenants locaux et (ou) d'autres paliers de gouvernement, peuvent contribuer considérablement à la densification de zones urbaines existantes en ayant recours à une vaste gamme d'instruments. Tous les cas étudiés ont constitué des réussites à divers degrés, mais l'impact des différentes mesures a varié en fonction de leur période de validité, de la portée géographique de la mesure, du type de mesure, des politiques de soutien, etc. Ainsi, ces mesures ont contribué à accroître la construction résidentielle dans les zones visées, de quelques douzaines d'unités (p. ex., à Saskatoon, à Cambridge et à Winnipeg) à des milliers d'unités (p. ex., à Toronto et à Ottawa).

La diversité des objectifs, les conditions des politiques et les résultats de certaines initiatives étudiées fournissent une vaste expertise à partir de laquelle des leçons peuvent être apprises. Il va de soi que le lecteur doit interpréter et décortiquer ces leçons pour être en mesure de juger de leur pertinence dans son propre milieu.

- **Mettre l'accent sur le rendement financier —** Pour faire accepter ces initiatives par les élus municipaux et la population en général, on avait prévu qu'elles auraient un avantage à long terme pour la santé financière des municipalités participantes. Les dépenses des administrations municipales en marge des programmes étaient habituellement assez faibles, les formalités administratives simplifiées et on s'attendait à des retombées importantes pour les municipalités sous forme de revenus accrus de taxes foncières. La plupart des programmes ont fait leurs frais en l'espace de quelques années et ont permis par la suite aux municipalités de profiter d'une source de revenus nets.
- **Lier les initiatives de densification à d'autres objectifs des politiques —** Les initiatives ont reçu un accueil favorable général car elles étaient liées à d'autres objectifs importants que soutenaient la population et les intervenants. Dans bien des cas par exemple, la densification était liée à la revitalisation du centre-ville, à l'utilisation optimale des fonds publics pour les infrastructures ou à la conservation des bâtiments patrimoniaux.
- **Choisir des techniques efficaces de consultation publique —** Les études de cas ont aussi révélé l'importance de techniques efficaces de consultation pour faire en sorte que la population accepte ou appuie les mesures. Par exemple, dans le cas des appartements accessoires à Guelph, la municipalité a eu recours à une méthode novatrice, y compris la visualisation des résultats, afin de calmer les craintes soulevées au sujet des impacts possibles. Pour s'assurer l'appui du public sur la question de la subdivision des lots, la municipalité de Richmond a donné un certain pouvoir décisionnel à des résidents en les consultant avant de procéder à des modifications à la réglementation. Les mesures financières utilisées dans six des cas étudiés n'ont pas nécessité de grandes campagnes de relations publiques puisqu'elles s'adressaient à une clientèle réceptive de promoteurs et de constructeurs qui profiteraient directement des mesures offertes. Néanmoins, même dans ces cas, le lancement de ces initiatives découlait normalement de recommandations de groupes de travail d'intervenants ou d'autres mécanismes de consultation. Cela permettait de s'assurer que le groupe visé désirait vraiment le programme et que celui-ci était structuré de sorte que le groupe visé puisse en faire une utilisation optimale.

Figure 2 : 123 rue Princess, la conversion de bâtiments à Winnipeg

- **Travailler en fonction du marché —** Même si ces mesures représentent une forme d'intervention du gouvernement dans le marché de l'habitation, il est clair qu'aucune mesure ne peut connaître de succès si elle ne tient pas compte des forces économiques plus importantes en jeu. Ainsi, par exemple, les mesures de revitalisation de centre-ville et de réaménagement des sites contaminés décrites dans le présent rapport, n'auraient pas réussi sans une demande latente en matière de logements dans ces régions et sans des changements plus vastes qui ont contribué à rendre ces régions plus attrayantes pour la construction résidentielle. Les initiatives ont ainsi joué davantage un rôle de catalyseur à la densification qu'un rôle de simple déclencheur. Les programmes dans lesquels on tente de forcer le changement dans un marché qui n'est pas prêt à l'accepter sont voués à l'échec.
- **Trouver un maître d'oeuvre de la politique —** Une personne forte et engagée peut inspirer de nouvelles façons de voir les choses. Dans presque la moitié des cas étudiés, on a identifié une personne chargée de faire adopter et de mettre en oeuvre la politique. Dans certains cas, il s'agissait d'un chef politique, soit un maire ou un conseiller (p. ex., à Toronto, à Ottawa et à Winnipeg), et dans d'autres, il s'agissait d'un haut fonctionnaire municipal (p. ex., à Calgary).
- **Garder les coûts politiques bas —** La plupart des initiatives décrites dans le présent rapport insistent sur des formes de densification qui ne devaient pas susciter de grande controverse dans la population et qui avaient recours à des instruments politiques, tels que des incitatifs financiers, pour permettre à toutes les parties d'y trouver leur compte. Trois de ces initiatives (à Richmond, à Calgary et à Guelph) visaient la densification de zones résidentielles existantes à faible densité – normalement une proposition délicate sur le plan politique – mais dans chaque cas, on a bien pris soin de s'assurer d'aborder les préoccupations de la population dans l'élaboration de la politique et de voir à limiter le plus possible le risque politique découlant de l'adoption de la mesure.
- **Créer un environnement politique municipal favorable —** La plupart des initiatives présentées dans le présent rapport n'auraient probablement pas connu autant de succès si leur mise en œuvre avait eu lieu dans un environnement politique municipal défavorable. En général, l'environnement politique a été préparé au préalable par le biais d'entretiens publics portant sur des études ou des rapports de groupes de travail de premier plan touchant des problèmes urbains (tels que le déclin d'un centre-ville ou le besoin d'offrir une plus vaste gamme de logements); il a ensuite été converti en plans directeurs établissant le contexte politique de l'initiative et lié à d'autres objectifs stratégiques. De tels énoncés de politique de « haut niveau » ont permis aux instigateurs des initiatives de faire avancer leur cause dans le cadre de discussions avec d'autres intervenants et de débats publics relatifs à l'adoption des initiatives. En outre, les initiatives décrites dans le rapport étaient souvent associées à d'autres initiatives municipales. Par exemple, des investissements municipaux pour l'amélioration des services culturels et sociaux dans la région visée, l'amélioration des installations piétonnières et de transport en commun, etc. ont favorisé la mise en marché de lots vacants à Vancouver Nord.
- **Des politiques provinciales favorables aux initiatives locales ou à leur mise en œuvre —** La réussite de la plupart des initiatives décrites dans le présent rapport fut dépendante de l'existence de politiques ou de programmes provinciaux pertinents. Il pouvait s'agir de lois provinciales établissant des exigences obligatoires (p. ex., des lois sur la qualité de l'environnement régissant le nettoyage de sites contaminés), des lois habilitantes (autorisant, par exemple, les municipalités qui en ont le pouvoir, d'offrir des incitatifs), ou des programmes provinciaux de financement. Même si la densification bénéficie de l'appui de politiques provinciales favorables, des mesures municipales de planification, de zonage, des approbations et des décisions du conseil doivent aussi la favoriser.
- **La surveillance peut consolider le soutien d'un programme —** Presque toutes les initiatives décrites dans le rapport ont fait l'objet d'une surveillance étroite pour assurer le suivi des impacts sur le sol. Le fait de disposer de données pour montrer que les mesures ont permis d'atteindre les objectifs de la politique a aidé à consolider le soutien de ces mesures et contribué à leur renouvellement par le conseil ou des décideurs provinciaux et, dans certains cas, a fourni les arguments requis pour étendre les mesures à d'autres régions.

Tableau 1 : Résumé des initiatives municipales

Type/Contexte de la densification	Municipalité	Titre	Description	Année de mise en oeuvre	Résultats	Instigateur	Type d'initiative
Banlieue	Richmond, (C.-B.)	Politique sur la superficie des lots de maison individuelle	La municipalité permet de scinder en deux des terrains de banlieue en appliquant un règlement à toute une zone avec la participation considérable des propriétaires touchés.	1989	522 nouveaux lots de banlieue ont ainsi été créés depuis la mise en œuvre de cette initiative.	Municipalité	Réforme de la réglementation
Milieu urbain	North Vancouver, (C.-B.)	Mise en marché de terrains municipaux	Des terrains appartenant à la ville situés dans une ancienne zone industrielle sont mis en marché, rezonés et vendus par appels d'offres en vue d'être réaménagés par des promoteurs privés. Un nouveau quartier prend forme.	1998	Deux ensembles ont été achevés, pour un total de 114 logements et un autre ensemble de 266 logements est en cours. Représente en tout un potentiel de 1 200 logements.	Municipalité	Processus de planification
Densification et réaménagement de quartier	Calgary (Alberta)	Programme de médiation de l'aménagement	Aide les employés et les conseillers municipaux à gérer les conflits reliés aux processus d'aménagement et d'occupation des sols en permettant le recours à des médiateurs spécialement formés, engagés à contrat pour résoudre les différends.	1998	Plusieurs initiatives de densification (de petite et de grande envergure) ont vu le jour à la suite d'un processus fructueux de médiation.	Municipalité	Processus de planification
Revitalisation du centre-ville	Saskatoon (Sask.)	Programme d'incitatifs pour la création de logements au centre-ville	Le programme original offrait un abattement d'impôts fonciers diminuant progressivement sur cinq ans (exemption de 100 % la première année, de 80 % la deuxième année, et ainsi de suite) pour les nouveaux logements locatifs au centre-ville, et un rabais de 50 % sur les droits de permis de construire pour la portion résidentielle de tout nouvel aménagement au centre-ville.	Mis en oeuvre en 1999 et modifié en 2002 pour offrir une exemptionfiscale de 100 % sur 5 ans pour tous les logements ne s'adressant pas à un type d'occupant en particulier (comme les aînés).	Deux ensembles offrant au total 104 logements locatifs.	Municipalité	Financement

Tableau 1 : Résumé des initiatives municipales

Type/Contexte de la densification	Municipalité	Titre	Description	Année de mise	Résultats	Instigateur	Type d'initiative
Revitalisation du centre-ville	Winnipeg (Manitoba)	CentreVenture Development Corporation	Consent des fonds publics à un organisme indépendant géré par le privé qui a le pouvoir de conclure des transactions, d'offrir des incitatifs, de procéder à des regroupements de terrains et d'exercer des pressions pour faire modifier des règlements municipaux. L'organisme met l'accent sur la revitalisation du centre-ville de Winnipeg, notamment sur la stimulation de la construction résidentielle, au moyen de prêts, de garanties d'emprunt et de crédits d'impôt, mais aussi par des moyens non financiers.	1999. Le programme a été renouvelé et élargi en 2002.	Jusqu'ici, CentreVenture a fourni un soutien financier à quatre ensembles résidentiels ou à usage mixte distincts, ce qui représente 77 logements au total.	Partenariat public-privé créé par la municipalité	Financement
Réaménagement de terrains contaminés	Cambridge (Ontario)	Programme de subvention pour l'assainissement des lieux contaminés	Des subventions pouvant atteindre 100 % des coûts de restauration relatifs à tout nouvel aménagement de terrains contaminés dans les zones centrales (jusqu'à concurrence de 1 500 $ par logement et(ou) de 10 $ le mètre carré de surface hors œuvre).	1999. En 2001, le montant payable a été accru à 100 % des coûts de restauration, jusqu'à concurrence de 1 500 $ par logement.	Un ensemble a reçu une subvention en vertu de ce programme, pour 82 maisons en rangée déjà construites ou presque achevées. 138 appartements de plus sont prévus dans le cadre de la seconde phase de l'ensemble.	Municipalité	Financement
Ajout d'appartements accessoires dans des zones à faible densité résidentielle	Guelph (Ontario)	Politique sur les appartements accessoires	Des changements apportés au plan officiel et au règlement de zonage ont permis la réalisation d'appartements accessoires dans quartiers de basse densité de la ville. Le processus d'enregistrement a été simplifié et est maintenant gratuit.	1994-95	En moyenne, 75 nouveaux appartements accessoires sont construits et enregistrés chaque année, pour un total de 600 logements depuis 1995.	Municipalité	Réforme de la réglementation
Conversion de bâtiments, réaménagement et densification dans deux zones industrielles du centre-ville	Toronto (Ontario)	Initiative de revitalisation des « Kings »	Un assouplissement des exigences d'urbanisme et de zonage dans deux anciennes zones industrielles près du centre-ville Toronto autorise l'aménagement de presque n'importe quel immeuble résidentiel, commercial, de vie/travail et à usage industriel léger.	1996	Quatre-vingt-six ensembles sont actuellement achevés, en construction ou projetés dans les deux zones. Une fois que tous ces projets seront réalisés, ils auront permis de créer 7 040 logements.	Municipalité	Réforme de la réglementation

Tableau 1 : Résumé des initiatives municipales

Type/Contexte de la densification	Municipalité	Titre	Description	Année de mise	Résultats Date	Instigateur	Type d'initiative
Revitalisation du centre-ville	Ottawa (Ontario)	Exonération des droits d'aménagement	Les aménagements résidentiels dans le secteur du centre-ville sont exonérés des redevances de développement, des droits de permis de construire, des droits de demande d'aménagement et de l'obligation de payer pour l'aménagement de parcs.	Lancé en 1994, le programme a été élargi en 2000 puis une autre fois en 2002.	64 ensembles résidentiels et environ 4 300 logements ont été construits, sont en voie de l'être ou sont à l'étape du processus d'approbation dans le secteur du centre-ville.	Municipalité	Financement
Réaménagement sur des sites	Montréal (Québec)	Programme de réhabilitation de terrains contaminés en milieu urbain - Revi-sols	Le programme Revi-sols a été conçu de manière à stimuler la revitalisation du tissu urbain par la remise en état de terrains contaminés présentant un fort potentiel de réaménagement. Dans le cadre de ce programme, 50 % des frais de réhabilitation sont remboursés.	1998. Modifié en 2000 et renouvelé en 2002.	Depuis 1998, le programme Revi-sols a financé la décontamination des terrains dans 132 initiatives d'aménagement à Montréal. De ce nombre, 58 initiatives comportaient des usages résidentiels pour un total de 5 624 logements achevés, en construction ou planifiés.	Programme provincial appliqué par la municipalité	Financement
Conversion à des fins résidentielles, réaménagement et densification de quartier	Québec (Québec)	Fonds de développement et de revitalisation	La ville de Québec a fourni une aide financière sous forme de prêts, de garanties d'emprunt et de subventions consentis aux propriétaires, d'abord par l'intermédiaire d'une société de logement sans but lucratif municipale, puis directement par l'entremise de son propre service du logement, dans le but de stimuler l'aménagement, notamment l'amélioration et l'élargissement de son parc de logements dans le secteur.	1991. Révisé en 2000 et élargi en 2002.	Depuis 1991, 555 logements ont été produits, soit sous forme de logements neufs, de bâtiments non résidentiels transformés en logements ou d'importantes rénovations touchant des immeubles résidentiels existants.	Municipalité	Financement
Densification et réaménagement du secteur riverain	Halifax, N.-É.	Waterfront Development Corporation	Cette société d'État provinciale est propriétaire d'une part importante des terrains riverains de Halifax et y encadre la planification et l'aménagement. Elle a contribué à transformer cet endroit abandonné en un secteur dynamique à usages mixtes.	1976	609 logements ont été construits et 150 de plus sont en construction; d'autres logements sont prévus au cours des cinq prochaines années.	Société d'État provinciale travaillant en collaboration avec la municipalité	Processus de planification

Directrice de projet : Susan Fisher

Rapport de recherche : Études de cas sur la densification résidentielle : Initiatives municipales

Consultant en recherche : Ray Tomalty, Co-operative Research and Policy Services

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.schl.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La SCHL se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.

61170